



International  
Institute for  
Environment and  
Development

Programme  
Zones Arides

**Dossier no. 70**

**Les conflits  
fonciers et le  
droit étatique,  
communautaire  
et local au  
Burkina Faso**

---

**Christian Lund**

**Mai 1997**

**Les conflits fonciers et  
le droit étatique, communautaire et  
local au Burkina Faso**

**Christian Lund**

Christian Lund est chercheur rattaché aux Etudes de développement international de l'université de Roskilde. Après avoir travaillé au Niger comme socio-économiste et chercheur, il a obtenu en 1995 son doctorat (« Droit, pouvoir et politique – les conflits fonciers et le code rural au Niger »), et mène depuis des recherches au Burkina Faso sur les politiques locales et les problématiques foncières.

L'auteur peut être contacté à l'Université de Roskilde, 4000 Roskilde, Danemark ; E.mail : [clund@geo.ruc.dk](mailto:clund@geo.ruc.dk)

## TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	ii
INTRODUCTION	1
LE DROIT ÉTATIQUE ET LE DROIT COMMUNAUTAIRE	2
BURKINA FASO - LA LÉGISLATION JUDICIAIRE ET FONCIÈRE AU NIVEAU LOCAL.	4
L'appareil judiciaire	4
La législation	5
Présentation de deux cas	8
L'ÉMERGENCE D'UN DROIT LOCAL - UNE CHANCE ?	12
BIBLIOGRAPHIE	14

*Et ainsi, ne pouvant fuire que ce qui est  
juste fut fort,  
on a fait que ce qui est fort fut juste.*

*Pascal, Les Pensées*

*Ainsi, le Juif,  
Bien que tu revendiques la justice,  
Songe que son cours n'autorise  
aucun de nous à voir en elle notre salut :  
Nous implorons de la miséricorde,  
Et cette prière nous enseigne  
à être miséricordieux en retour.*

*Shakespeare,  
Le marchand de Venise*

## INTRODUCTION

Les systèmes fonciers évoluent dans tout le Sahel à des rythmes différents, de manière plus ou moins profonde et dans plusieurs directions. La transformation des régimes fonciers ne s'effectue pas sans heurt : le processus suscite certains conflits et les litiges touchant à la terre au Sahel ont fait l'objet ces quinze dernières années d'une attention accrue de la part des hommes politiques et des chercheurs. Les conflits sont des processus sociaux normaux, et l'ordre social ne dépend pas de leur absence mais de la capacité de la société à bien les gérer (le Roy, 1991 : 165; Thièba *et al.*, 1995). Certains experts ont tenté de créer des modèles de résolution des litiges qui abordent le problème par étapes, allant de la recherche d'un terrain pour l'élaboration d'un plan d'action et la réduction des divergences, aux négociations finales et à la confirmation rituelle. Un tel scénario présuppose, comme l'indique Moore (1995 : 16-17), qu'un règlement interviendra en fin de compte. Or, en réalité, les conflits et litiges ne s'achèvent pas tous par une issue mutuellement satisfaisante. Certaines négociations échouent, et le différend est alors conclu par la force plutôt que par une solution reconnue de tous. Dans le cadre de relations qui perdurent, des conflits peuvent souvent éclater de manière chronique; tel est le cas, par exemple, lorsqu'il existe une concurrence structurelle vis-à-vis des ressources. Cette étude est axée sur la capacité institutionnelle de gestion des différends fonciers liés à une telle concurrence structurelle, intervenant entre des éleveurs et des agriculteurs de la région de Boulgou, au Burkina Faso. En sus des aspects essentiellement juridiques, ces conflits présentent des dimensions sociales, politiques, et culturelles qui pèsent lourdement sur la capacité de la société à les résoudre.

Au Burkina Faso, comme dans la plupart des sociétés africaines, les structures institutionnelles et normatives pour la gestion des différends sont diverses et souvent assez ambiguës. Les processus de colonisation et de modernisation ont engendré un décalage au sein du système juridique entre le droit national et un code de réglementation de la vie sociale plus coutumier. Ces deux types de droit ne concordent pas toujours, une dichotomie ayant été introduite dans le système judiciaire par l'administration coloniale, puis par le gouvernement burkinabé indépendant. Cette dichotomie donne souvent lieu à des situations ambiguës et des contradictions au niveau de la détermination de l'institution habilitée à intervenir et des principes à appliquer en cas de conflit.

Le Burkina Faso est doté d'une institution centrale, le tribunal départemental de conciliation (TDC), chargée dans chaque département de la gestion des différends fonciers opposant agriculteurs et éleveurs. Ce tribunal doit traiter

des conflits nés d'une concurrence structurelle vis-à-vis des ressources dans un environnement juridique ambigu. Je vais ici m'efforcer d'analyser certains échecs et réussites du TDC dans ce domaine, mais je commencerai pas évoquer deux principes théoriques sur la manière dont des décisions engendrant des obligations collectives sont définies et renforcées – deux principes que le TDC doit concilier en pratique, d'une manière ou d'une autre.

## LE DROIT ÉTATIQUE ET LE DROIT COMMUNAUTAIRE

La philosophie du droit offre deux perspectives sur les modes d'intervention des règlements judiciaires (Cotterell, 1990 : 4 ; Moore, 1978 : 224). Selon Cotterell, ces deux perspectives correspondent à deux interprétations de « l'environnement social du droit » : d'une part l'association et la solidarité morale d'un peuple politiquement autonome – **la communauté** –, et d'autre part des sujets individuels soumis à une autorité politique supérieure – *l'imperium*, l'autorité suprême ou **l'État**. L'image de la communauté symbolise une relation horizontale où la force des normes provient de l'intérêt que présente pour tous un accord négocié bilatéralement entre des parties libres de leurs choix. L'image de l'État symbolise une relation verticale où le caractère obligatoire des normes provient de leur imposition par une autorité centrale qui impose également des sanctions.

La communauté en tant que source de droit constitue une catégorie vaste, dont les modes d'action peuvent être participatoires et peu codifiés, ou au contraire plus institutionnalisés et professionnels. À un bout du registre, une connexion assez étroite lie les normes de la communauté et le droit, car c'est la communauté qui décide de ses coutumes, donc de ses lois. À l'autre bout, le lien entre les normes communautaires et le droit passe par un juge qui interprète les coutumes existantes et les exprime en termes judiciaires.

La perspective communautaire comporte une grosse difficulté liée à la détermination de normes et valeurs unificatrices susceptibles de constituer le fondement d'une réglementation juridique par des normes collectives. Cette recherche entraîne une deuxième interrogation : qui constitue la communauté ? Lorsqu'une seule communauté est placée sous la juridiction de l'appareil de l'État, cela peut se passer sans problèmes ; mais lorsque plusieurs communautés et coutumes contraires coexistent dans une même zone de juridiction (cas le plus fréquent en Afrique), la perspective communautaire est alors difficilement compatible avec la notion d'une juridiction unique et absolue, et doit intégrer des conceptions du droit pluralistes.

Un problème particulier est lié au rôle et à la légitimité du juge (ou d'une tierce partie). Dans la perspective communautaire, le juge, représentant suprême de la communauté, bénéficie d'une certaine latitude de créativité judiciaire. Cette créativité demeure néanmoins restreinte puisqu'il ne peut parler au nom de la communauté en termes de règles et principes communautaires établis. En théorie, le rôle qu'assume le juge lui confère une vraie légitimité, car les règles qu'il énonce reflètent les principes que la communauté tient généralement pour justes. La légitimité de sa décision découle plus du contenu concret des règles que de sa fonction et des procédures officielles. Le problème émane de ce que je viens d'évoquer plus haut – la présence de valeurs plurielles et rivales oblige le juge à privilégier l'une des parties. Il devient alors difficile de se fonder uniquement sur la légitimité des règles; la légitimité de la fonction du juge et de la procédure intervient probablement aussi.

En revanche, dans la perspective du droit étatique, le juge se situe dans le prolongement du pouvoir souverain et ne se limite pas à interpréter et appliquer les valeurs de la communauté. Dans cette perspective, le juge applique la loi telle qu'elle est formulée par le gouvernement. Toute créativité dans la création des règles de droit est censée provenir du gouvernement dans son rôle de législateur. La légitimité des décisions prises par le juge découle de la légitimité de sa fonction et, plus généralement, de celle de l'État et des procédures de législation. Lorsque la légitimité de l'État et de ses agents est remise en question, il devient difficile de s'appuyer uniquement sur la légitimité des procédures juridiques.

Il est évident que les deux perspectives présentent certaines faiblesses dans leur formes conceptuelles. Il s'agit maintenant de savoir si une combinaison de ces principes aura tendance à amplifier ou à diminuer les faiblesses inhérentes aux deux processus de définition collective et de voir comment les TDC ont pu concilier ces principes divergents.

## BURKINA FASO - LA LÉGISLATION JUDICIAIRE ET FONCIÈRE AU NIVEAU LOCAL

### L'appareil judiciaire

Le système juridique du Burkina Faso, ou plus précisément son corps judiciaire, a subi de très importants changements au cours des quinze dernières années, mais il a néanmoins préservé un élément « communautaire » important depuis la déclaration de l'indépendance en 1960. Avant la révolution de 1983, les conflits fonciers qui n'étaient pas réglés au niveau du village étaient traités au tribunal de première ou deuxième instance de juridiction de droit coutumier. Ce tribunal était présidé par le fonctionnaire placé par le gouvernement à la tête du département – le préfet ou le sous-préfet –, assisté d'assesseurs profanes – les chefs et notables coutumiers.

Pendant la période de la révolution (1983-91), les tribunaux de juridiction de droit coutumier furent remplacés par les Tribunaux Populaires de la Révolution (TPR), appelés au niveau villageois tribunaux populaires de conciliation. Ces tribunaux s'occupaient de questions politiques et judiciaires. À l'occasion d'un séminaire organisé en 1987 sur les réformes judiciaires au Burkina Faso, il fut ainsi expliqué que :

*« l'objectif essentiel des TPR est la lutte contre les délinquants à col blanc, alors que les tribunaux populaires des secteurs, villages, départements et provinces sanctionnent les perturbateurs de la vie sociale et ceux qui transgressent les lois révolutionnaires »* (Revue burkinabé de droit, n° 13 (numéro spécial, janvier 1988)).<sup>1</sup>

Dans le cadre de la campagne menée pour évincer les chefs traditionnels – ou seigneurs féodaux, selon la rhétorique révolutionnaire – les chefs et notables furent exclus de l'appareil judiciaire, contrôlé désormais par les nouveaux chefs politiques – les Comités pour la Défense de la Révolution (CDR). Pendant la période de la révolution, la structure des CDR cumula les pouvoirs législatif et exécutif, en plus du judiciaire.

---

<sup>1</sup> Tiré du « Rapport des questions et des débats du thème concernant la communication sur la *ratio legis* des réformes judiciaires intervenues au Burkina Faso » ; Séminaire international sur « le droit judiciaire au Burkina Faso », Ouagadougou, 13-16 juillet 1987. Revue burkinabé de droit n° 13 (numéro spécial), janvier 1988.

À partir de 1991, un mode de gouvernement constitutionnel fut réinstauré et l'indépendance du pouvoir judiciaire et de l'exécutif fut réinstaurée. Les nouveaux Tribunaux Départementaux de Conciliation (TDC) qui traitent désormais des conflits fonciers sont présidés par le préfet et composés de quatre assesseurs profanes, qui ne sont ni des chefs ni des militants politiques, mais de simples « citoyens honorables » de la communauté. Il s'agit le plus souvent d'enseignants à la retraite, d'« anciens combattants », de fonctionnaires de longue date et parfois de jeunes diplômés qui assurent le secrétariat du TDC.

Les évolutions politiques des quinze dernières années sont reflétées dans la composition des tribunaux, caractérisés par plusieurs traits communs. Tout d'abord, aucun d'entre eux n'est officiellement habilité à statuer ou rendre une décision. En pratique, la présence d'un personnage aussi puissant et prestigieux que le préfet ou le chef du CDR a rendu ambigu le mandat des tribunaux. Deuxièmement, les tribunaux associent tous un représentant du gouvernement central et des membres de la communauté. Il est indéniable que la notion de représentant de la « communauté pertinente » ait beaucoup évolué, puisque ces représentants ont été tour à tour des chefs, des militants révolutionnaires, puis d'honnêtes citoyens, mais l'importance de la « voix communautaire » dans les audiences de tribunaux a été préservée tout au long. Le préfet ou son homologue du CDR a toujours été « entouré par la communauté » dans les tribunaux.

### La législation

Bien que la « communauté » soit un élément du système judiciaire local, la base législative des prises de décisions concernant des questions foncières a beaucoup évolué en quinze ans. Avant la révolution, il n'existait pas de législation précise sur la propriété et l'utilisation de terres rurales. Le règlement de conflits se fondait sur le concept de la tenure foncière coutumière, couvrant un grand éventail de principes de droit foncier. Les gardiens des coutumes et traditions ainsi que les chefs et les notables détenaient ainsi une position privilégiée pour connaître, adapter et développer des règles coutumières lorsque des différends leur étaient soumis au tribunal. Il est dit que ce système favorisait les propriétaires fonciers traditionnels. La révolution entraîna une première grande ébauche de réglementation du régime foncier par la législation du gouvernement. Ainsi, les premiers articles de la Réorganisation Agraire et Foncière de 1984 (RAF-84) spécifient que la terre

appartient à l'État – une tentative d'abandon complet des droits coutumiers<sup>2</sup>. Or cette déclaration révolutionnaire fut

*« interprété comme signifiant que "la terre est gratuite est appartient à ceux qui la cultivent". Partout, les agriculteurs repoussèrent les limites de leur exploitation et s'approprièrent de nouvelles aires en déboisant les forêts et en défrichant les terres de pâture. (...) Enthardis par les déclarations révolutionnaires, les colons spontanés se mirent à ne plus craindre les gardiens coutumiers de ces terres ».*  
(Faure 1995 : 5).

Pendant la période révolutionnaire, l'idée de la mainmise de l'État sur les terres fut inculquée par l'intermédiaire d'une propagande, et les tribunaux devinrent en quelque sorte des instruments politiques voués à l'anéantissement du pouvoir des chefs et de leur emprise sur les terres. La plupart des jugements étaient ainsi favorables à ceux qui exploitaient la terre plutôt qu'à ceux qui, sans l'exploiter, revendiquaient un droit ancestral à son égard. L'utilisation pastorale des terres était garantie en théorie, mais un plan de gestion comprenant la mesure de la capacité de charge, le forage de puits, etc. constituait une condition préalable à l'obtention d'un tel droit<sup>3</sup>. En fait, très peu de plans de gestion furent élaborés, si bien que l'utilisation des terres pour le pastoralisme ne fut pas véritablement protégée par la loi.

En 1991, la RAF-84 fut modifiée. En vertu de la RAF-91, les agriculteurs purent désormais obtenir des titres constitutifs de propriété par le biais d'une procédure administrative<sup>4</sup>. Bien que la maîtrise des terres soit en théorie demeurée aux mains de l'État, l'adoption de cette RAF marqua le début d'une meilleure reconnaissance du fait qu'une gestion décentralisée et locale

---

<sup>2</sup> Meyer, professeur à la faculté de droit de Ouagadougou, témoigne d'un certain optimisme du jour en ce qui concerne le pouvoir législatif lorsqu'il explique que « (...) [la] réorganisation agraire et foncière (...) a pour conséquence de purger les terres détenues en vertu des coutumes et droits coutumiers y afférents au profit des titres d'occupation définis à l'article 17 de ladite ordonnance. » Il n'en fait pas moins preuve d'une certaine réserve lorsqu'il ajoute qu'« il reste cependant à voir si ce triomphe ne sera pas purement « juridique », la positivité du nouveau texte ne signifiant pas son effectivité [sic] ». (Meyer, 1988 : 52-53).

<sup>3</sup> RAF-1984, articles 159-82.

<sup>4</sup> Selon les articles 96-101 de la RAF-91, des plans de développement doivent être établis pour que des titres constitutifs de propriété puissent être délivrés. Cette prescription juridique a été introduite pour empêcher toute tentative d'accumulation de terres à des fins spéculatives. Les plans de développement représentent un lourd investissement pour le demandeur.

constituerait pour l'État, comme pour les paysans, une option mieux adaptée et plus facile à mettre en œuvre pour l'attribution et le recouvrement des terres. Même si le mandat de cette nouvelle RAF n'était pas clair, son introduction après la révolution témoigne du fait que les CRD militants ne détenaient plus le monopole de cette institution.

La majorité des articles de la RAF-91 traitant des possibilités d'acquisition des droits fonciers décrivent de manière très précise les conditions et les méthodes à suivre<sup>5</sup>, mais l'article 123 constitue une exception de taille: en effet, la procédure exposée ne s'applique pas à l'attribution des terres villageoises habitées ou cultivées, et celle qui devrait s'appliquer n'est pas décrite. Un haut fonctionnaire très au courant des réformes du régime foncier adoptées par la suite m'a affirmé : « Selon les RAF, 98 % de la population vivent une situation de tolérance ». Bien entendu, les procédures d'acquisition des terres demandent à être précises et détaillées, et le fait que dans son extrême précision la législation ne fournisse aucun éclaircissement concret sur les problèmes de sécurité de tenure pour l'immense majorité de la population donne à réfléchir. La législation foncière du Burkina Faso traduit l'éternel dilemme des législateurs : dans quelle mesure la loi doit-elle refléter la réalité, et dans quelle mesure doit-elle la modifier ? Dans le cas des RAF-84 et RAF-91, l'État aurait surestimé son aptitude à faire évoluer la société par le biais de la législation.

Les révisions plus récentes de la RAF reflètent le mode de traitement des problèmes fonciers dans les régions rurales et tiennent compte de la notion des droits coutumiers et propriétaires locaux. Mais leurs formulations sont plutôt hésitantes, en raison de difficultés à réconcilier deux objectifs : 1) le besoin d'une loi pertinente et compréhensible par tous, et 2) le refus de « rendre » tout le contrôle, en termes de propriété, aux citoyens revendiquant l'autorité traditionnelle. Dans les révisions les plus récentes de la RAF, des formulations telles que « les membres des commissions villageoises de gestion des terroirs, élus et/ou désignés suivant les réalités historiques, sociales et culturelles... »<sup>6</sup> correspondent à une reconnaissance croissante des coutumes locales, et peut-être des chefs coutumiers. Le décret proposé pour l'application de la version révisée de la RAF-91 fait allusion aux propriétaires en termes de « superficières »<sup>7</sup>. La reconnaissance des « superficières » en tant que

<sup>5</sup> RAF 91, livre II, articles 83-208.

<sup>6</sup> RAF-96, article 46.

<sup>7</sup> Projet de décret de loi de réforme agraire et foncière, article 139. L'allusion à ces propriétaires – ou « superficières » – survient de manière très abrupte dans le texte. Les articles traitent des procédures d'acquisition des titres constitutifs de propriété et expliquent que le demandeur doit d'une part obtenir l'autorisation de l'État, et d'autre part obtenir par

détenteurs ou maîtres des droits d'usage modère la teneur du quatrième article de la RAF-96, selon lequel l'État jouit de droits de propriété absolus sur les terres du pays.

En résumé, les conditions de règlement des conflits locaux par les TDC sont complexes et évolutives. Les TDC, et les tribunaux précédents ont constitué une extension de l'État tout en accordant une place à la voix de la communauté. Et si le texte officiel en vigueur depuis 1984 est demeuré rigoureux dans sa forme et son contenu, il n'aura été applicable que dans certaines circonstances. Cette situation commence à être reconnue dans les législations et propositions plus récentes, qui se réfèrent dans une certaine mesure aux normes communautaires en tant que sources de droit. Cela ne veut pas nécessairement dire qu'il est plus facile aux TDC d'appliquer la loi : s'ils disposent d'une certaine marge de manœuvre, les défis à relever pour l'exploiter sont nombreux. Nous allons le voir en étudiant deux cas.

### Présentation de deux cas

Les deux cas sont intervenus dans la province de Boulgou, dans l'est du Burkina Faso. Tous deux ont trait à des conflits survenus entre des pasteurs et des agriculteurs. Traditionnellement, ces deux groupes ont toujours cohabité et ils s'attendent donc à pouvoir demeurer dans la région et exploiter ses ressources — une attente qui paraît raisonnable. L'acceptation des décisions juridiques par chacun des deux groupes est donc plus probable si accès aux ressources de l'un et l'autre est préservé.

#### **1<sup>er</sup> cas : Le TDC impuissant face à l'élimination d'un couloir à bétail**

Le village de Malanga Nassoré compte quelque 4000 habitants et neuf « quartiers », dont huit accueillent des Mossi et des Bissa, qui vivent essentiellement de l'agriculture. Le dernier quartier est celui des Peuls, qui sont surtout des éleveurs. L'expansion des terres cultivées a récemment commencé à poser des problèmes pour les déplacements des troupeaux. En 1993, un agriculteur vivant en bordure d'un village s'appropriait à empiéter sur le dernier couloir d'accès entre le quartier peul et une vaine pâture du village, en bloquant cet accès. Le chef peul, appelé Diallo, demanda au paysan de repousser cette extension jusqu'à ce que le chef du village ait pu assigner un

---

écrit l'accord des « superficières », soit les occupants/propriétaires traditionnels.

autre couloir aux éleveurs et leurs troupeaux. Les agriculteurs Mossi et Bissa se réunirent pour étudier cette proposition, mais décidèrent qu'ils ne pouvaient retarder l'expansion de leurs terres, en objectant qu'il ne s'agissait que d'une remise en culture de leurs jachères. Ils déclarèrent d'autre part que « les Peuls ne peuvent posséder de terres ». Diallo se rendit au chef-lieu du département, Tenkodogo, pour se renseigner auprès du préfet, et à son retour expliqua aux villageois et à leur chef que le gouvernement avait adopté une politique de protection des couloirs à bétail, et que celui du village devait donc être protégé. La plupart des agriculteurs refusèrent ce verdict mais le chef du village le défendit. Les paysans se rendirent à leur tour à la préfecture pour se plaindre de la décision. De fortes pluies empêchèrent le préfet et les assesseurs du TDC de se rendre à Malanga Nassoré pendant dix jours, mais une fois sur place le préfet réitéra sa décision et encouragea les villageois à planter des arbres pour border un couloir de 50 m de large, qu'il délimita avec l'aide de l'agent de vulgarisation agricole. Deux semaines plus tard, les arbres avaient tous été arrachés, sans qu'aucun coupable ne se déclare. Les Peuls allèrent à nouveau consulter le préfet, mais lorsqu'il revint sur place avec l'agent de vulgarisation, la culture de mil atteignait déjà une hauteur de 1 m dans les champs et dans le couloir contesté. Après la visite du préfet, la reconnaissance officielle du couloir fut confirmée, mais les agriculteurs reçurent l'autorisation de récolter le mil cette année-là en raison de l'avancement de la culture. Néanmoins, il fut bien précisé que le couloir devait être rétabli l'année suivante. Les Peuls acceptèrent cette décision et déplacèrent leur bétail sur un pâturage situé à 60 km de là.

L'année suivante, en 1994, la vaine pâture villageoise sur laquelle débouchait le couloir était sous culture, si bien que le couloir ne menait « nulle part ». Lorsque les Peuls vinrent expliquer la situation au préfet, leur plainte fut rejetée sous prétexte que la terre en question ne bénéficiait pas du statut officiel de pâturage, et que la décision de protection émise l'année précédente ne s'appliquait qu'au couloir. Selon le verdict final, le couloir et le pâturage étaient désormais cultivés et les Peuls devaient emmener leur bétail ailleurs une fois pour toutes.

Ce cas met en évidence plusieurs failles dans le fonctionnement du TDC en tant qu'institution chargée de régler des conflits. Tout d'abord, si le TDC semblait déterminé à statuer en faveur de la protection du couloir, il n'a pas été en mesure de faire observer son interprétation des coutumes locales. La protection d'un couloir à bétail relevait en fait à la fois de la législation d'État et de normes communautaires. Bien que les déplacements de troupeaux soient une tradition ancestrale, il semble que la plupart des couloirs à bétail n'aient

pas bénéficié d'un statut spécial de la part des communautés locales. Ce n'est qu'avec l'intervention de l'État et une planification gouvernementale que les couloirs ont pu recevoir un statut officiel. Pourtant ce statut fut remis en question, d'abord pour permettre la récolte du mil, puis sous la pression des agriculteurs, opposés à ce que les Peuls possèdent des terres. La communauté ayant retrouvé un certain pouvoir de décision en raison de l'incapacité de l'administration, les intérêts du groupe le plus puissant ont été préservés. Il semble que la communauté n'ait pas été incitée à faire preuve de bonne volonté pour parvenir à un compromis. Tout s'est passé comme si deux options seulement se présentaient au préfet et au TDC : une application rigoureuse de la réglementation officielle, ou une participation nulle de l'État, laissant les parties se débrouiller seules. Les autorités n'ont apparemment eu aucune influence sur le dénouement - non seulement elles n'ont pas réussi à imposer leur première décision, mais elles n'ont pas été en mesure d'influer sur les conflits sociaux ni les négociations concernant les terres en question. Qui plus est, le fait que le préfet et le TDC aient insisté sur le contrôle de l'État a provoqué le résultat contraire - un système « sauvage » d'auto-justice au sein de la communauté.

Un deuxième cas de procédure judiciaire menée dans un département voisin a produit un bilan un peu moins négatif.

### **Le deuxième cas**

Il y a une douzaine d'années, en 1985, une famille peul, les Tarko, vint s'installer au village bisca de Bassindingo, dans le département de Niaogho, à Boulgou. Les Tarko avaient quitté une province voisine par manque de terre. À leur arrivée à Bassindingo, ils demandèrent des terres au chef du terroir et au représentant du CDR, et en reçurent - en amont des parcelles des agriculteurs du village. Lorsqu'à la fin des années 80 le barrage de Bagré fut achevé à proximité du village, le niveau du lac monta et une partie importante des terres exploitées par les villageois ainsi qu'une importante plantation de manguiers furent submergés de façon permanente. Les agriculteurs bisca, menés par le chef de leur village, demandèrent aux éleveurs peuls de libérer les terres qui leur avaient été affectées et de partir ailleurs. Les Peuls refusèrent en objectant qu'une dotation leur avait été accordée. Dans un premier temps, les paysans abandonnèrent leurs revendications et cultivèrent les terres non inondées, mais en 1993 le différend fut déféré au TDC de Niaogho par les agriculteurs.

Les deux parties n'étant pas parvenues seules à trouver une solution, le préfet et le TDC furent acculés devant un problème difficile : les textes juridiques ne prévoyaient pas ce type de situation où un groupe important perd ses terres par un cas de force majeure.

Ils pouvaient d'une part décider d'appliquer la RAF en expliquant que les agriculteurs n'avaient pas droit à des terres qu'ils avaient autrefois abandonnées. Mais les agro-pasteurs peuls n'utilisaient pas leurs terres pour l'agriculture et aucun plan d'aménagement (pastoral) n'a été produit. Une application stricte de la RAF pourrait ainsi autoriser les agriculteurs à s'installer sur les terres non cultivées des Peuls. Le préfet et le TDC pouvaient d'autre part choisir une solution correspondant mieux aux orientations politiques fournies plus récemment. Ils pouvaient avancer que les paysans de Bassindingo détenaient un droit traditionnel sur les terres du village, et que le transfert des terres aux Peuls était provisoire puisqu'il n'avait pas été scellé par un accord écrit.

Le préfet rejeta ces deux options et choisit plutôt de convoquer les deux groupes sur les berges du nouveau lac pour faire comprendre aux Peuls la gravité de la situation des agriculteurs. Il leur donna ensuite une semaine pour négocier un arrangement convenant aux deux parties, et les menaça sinon d'appliquer la loi à la lettre. Il s'agissait d'une sorte de bluff de sa part: bien qu'à chaque séance du TDL il ait laissé en évidence sur son bureau l'ordonnance applicable (RAF-91), il n'aurait vraiment pas su à quel paragraphe ou article se référer. Néanmoins, sa tactique produisit un accord, tout au moins temporaire. Les Peuls acceptèrent de céder une partie de leurs terres aux paysans, qui acceptèrent à leur tour de ne pas en revendiquer d'autres. L'année suivante, en 1994, les agriculteurs tentèrent pourtant de faire expulser les Peuls avec l'appui du préfet, en prétextant que l'accord de 1993 n'avait correspondu qu'à une période de grâce d'un an avant l'éviction des éleveurs. Le préfet refusa cette interprétation et la décision ne fut plus contestée ensuite.

Comment ce compromis put-il être atteint quand tout accord paraissait impossible avant l'intervention du préfet et du TDL ? Il semble que la menace d'une application stricte de la loi ait poussé les deux parties à faire preuve de bonne volonté. Aucune des deux parties ne savait en fait, pas plus que le préfet, ce qu'impliquerait l'application stricte de la loi.

Dans le cadre d'une analyse théorique du rôle de la communauté ou de l'État comme source de jurisprudence, la situation un peu confuse de ce cas est en

fait plutôt encourageant. Si le préfet et le TDC ne s'étaient pas intéressés au différend et avaient laissé les deux groupes le résoudre eux-mêmes, les choses auraient pu tourner mal, ou même virer à la tragédie. En revanche, si le préfet et le TDC avaient tenté d'imposer un règlement spécifique, une des parties aurait certainement été privilégiée au détriment de l'autre. Dans les deux cas, ni la juridiction de l'État, ni les coutumes communautaires ne présentent la garantie d'une solution dénuée d'ambiguïté.

Cette procédure peut être décrite comme un compromis entre la logique formaliste de la juridiction de l'État et une approche radicale, consistant à laisser la communauté concernée parvenir à une décision et créer ainsi de nouvelles coutumes locales... sinon même une nouvelle législation.

### **L'ÉMERGENCE D'UN DROIT LOCAL – UNE CHANCE ?**

Dans son analyse des réformes juridiques au Sénégal, le Roy (1985) met en évidence une forme spécifique de droit – *le droit local*. Ce droit constitue une catégorie de « droit non étatique », puisqu'il n'est pas promulgué sous forme écrite par l'État, mais il se différencie des autres systèmes tels le droit coutumier ou religieux, car il ne s'inscrit pas dans une structure normative spécifique. Il représente une adaptation plutôt pragmatique de normes et de procédures, faisant souvent suite à des réformes administratives et judiciaires. Il ne s'agit pas de droit étatique, car de très importantes adaptations locales du cadre juridique interviennent, mais il s'agit de droit, car l'État sanctionne l'autorité par laquelle il est exercé.

L'adaptation de règles juridiques à ces circonstances locales passe par des choix normatifs : où cesser les règles et où commencer le pragmatisme ? Des décisions prises sans principes directeurs risquent d'être arbitraires, mais une trop grande spécificité des principes et des règles risque d'empêcher leur adaptation aux circonstances locales. La procédure adoptée dans le deuxième cas constitue une tentative de définition de la limite entre règles et adaptation circonstancielle.

Le TDC et le préfet ont fait preuve d'indifférence à l'égard des résultats des négociations mais ont insisté sur l'application de la procédure politico-juridique. Le TDC a donc introduit quelques normes très générales qui touchaient plus à la procédure qu'au contenu ; d'après ces normes par exemple, toute solution doit être négociée entre les parties pour être

mutuellement acceptable. Le TDC définit la communauté comme englobant à la fois les éleveurs et les agriculteurs, bien que ces derniers aient insisté sur le fait qu'ils habitaient la région depuis bien plus longtemps que les éleveurs.

Bien que le choix des normes communautaires ait produit un règlement plus durable du conflit, la reconnaissance de l'autorité du TDC semble avoir résulté davantage de la crainte d'une sanction et d'une certaine ignorance de la loi que d'une confiance dans la légitimité de l'un ou de l'autre. Il restera à voir si les TDC et les préfets seront en mesure de développer une autorité légitime en tant qu'arbitres de la résolution des conflits sans miser sur la peur ou l'ignorance, ou si le droit local fondé sur la communauté ne peut se développer qu'à travers la crainte de sanctions par l'État.

Il serait souhaitable d'encourager la formalisation de la reconnaissance des accords et contrats locaux par l'État. Ainsi, l'établissement de contrats réalisables et respectés ne dépendrait pas uniquement de l'ingéniosité du préfet ou du TDC. Néanmoins, une telle évolution nécessiterait tout d'abord, que l'État reconnaisse les droits de tenure des utilisateurs des ressources naturelles. Il faudrait ensuite que les communautés obtiennent, sinon une « personnalité juridique et morale », du moins une forme de reconnaissance leur permettant d'établir des contrats. Enfin, l'administration décentralisée devrait fonctionner dans un cadre juridique spécifiant des procédures de médiation et d'adjudication aptes à accommoder les contradictions inhérentes aux situations réelles, plutôt que des règles de fond trop pointilleuses qui s'appliquent mal aux situations concrètes. Si des améliorations timides ont été réalisées dans ce sens avec les deux dernières RAF (91 et 96), il faut noter qu'une telle philosophie va à l'encontre de la tradition législative burkinabé et risque de s'opposer à de sérieux obstacles.

## BIBLIOGRAPHIE

Cotterell, Roger (1990) : « Law's images of community and imperium », dans Silbey, S.S. & A. Sarat (sous la dir. de) : *Studies in Law, Politics and Society*, vol. 10, pp. 3-27.

Faure, Armelle (1990). *L'Appropriation de l'espace foncier -- une étude d'anthropologie sociale en région bissa (Burkina Faso)*, thèse de doctorat, Ecole des hautes études en sciences sociales, Marseille, 456 p.

Faure, Armelle (1995) : *Private Ownership in Rural Burkina Faso*, IIED, Dossier n° 69 du Programme des zones arides, 16 p.

Faure, Armelle (1993) : « Niaogho versus Beghedo. Un conflit foncier à la veille de la révolution burkinabé », *Cahiers des sciences humaines de l'ORSTOM*, vol. 29 n° 1, pp. 105-19.

Laurent, Pierre-Joseph (1995) : *Les pouvoirs politiques locaux au Burkina Faso*, Commission de la décentralisation, Premier ministère, 112 p.

Laurent, Pierre-Joseph & Paul Mathieu (1994), « Authority and Conflict in the Management of Natural Resources », dans Marcussen, H.S. (sous la dir. de) *Improved Natural Resource Management - The Role of the State versus that of the Local Community*, *International Development Studies*, Occasional Paper n° 12, pp. 66-83.

Meyer, P. (1988) : « L'évolution du dualisme des juridictions - introduction », *Revue burkinabé de droit* n° 13, (numéro spécial : le droit judiciaire au Burkina Faso), pp. 39-68.

Moore, Sally Falk (1995) : « Imperfect communications » dans Caplan, P. (sous la dir. de) : *Understanding Disputes - The Politics of Argument*, Oxford Providence : Berg, pp. 11-38.

Moore, Sally Falk (1978) : *Law as Process*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 270 p.

Moore, Sally Falk (1993) : *Law, State and Civil Society in the Sahel*, Club du Sahel, Paris, 31 p.

Projet de loi de l'aménagement du territoire. (1996).

Réorganisation agraire et foncière (RAF), (1984), ordonnance n° 84-050/CNR/PRES du 4 août 1984, décret n° 85-404/CNR/PRES du 4 août 1985.

Réorganisation agraire et foncière (RAF) (1991), Zatu n° AN VIII-0039 bis/FP/PRES du 4 juin 1991, Kiti n° AN VIII-0328, Ter/FP/Plan-Coop du 4 juin 1991.

Réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso (RAF) (1996), loi n° 014/96/ADP.

Revue burkinabé de droit (1988) n° 13, (numéro spécial : Le droit judiciaire au Burkina Faso), janvier 1988. 340 p.

Le Roy, Etienne (1991) : « L'État, la réforme et le monopole foncier » dans le Bris. E. F. le Roy & P. Mathieu (sous la dir. de) : L'appropriation de la terre en Afrique noire. Karthala, Paris, pp. 159-90.

Le Roy, Etienne (1984): « Legal Paradigm and legal Discourse - the Case of Laws of French-speaking Black Africa » International Journal of the Sociology of Law, n° 12, pp. 1-22

Le Roy, Etienne (1990): « Le justiciable africain et la redécouverte d'une voie négociée de règlement des conflits ». Afrique contemporaine vol. 156 n° 4, pp. 111-20.

Le Roy, Etienne (1985) : « Local law in black Africa contemporary experiences of folk law facing state and capital in Senegal and some other countries » dans Allott, A. & G.R. Woodmann (sous la dir. de) : People's Law and State Law, Dordrecht. pp. 253-61.

Thieba, D. II. Ouedraogo & P. Mathieu (1995) : La gestion alternative des conflits liés aux ressources naturelles, CILSS/FAO. Ouagadougou, 42 p.

De Zeeuw, Fons (1995): Sécurité foncière et gestion des ressources naturelles dans la Boucle de Mouhoun - Burkina Faso, Document sur la gestion des ressources tropicales n°9, Wageningen, Université agronomique de Wageningen, 45 p.



**International  
Institute for  
Environment and  
Development**

**Programme  
Zones Arides**

Le Programme Zones Arides œuvre pour la promotion d'une gestion plus efficace et équitable des ressources naturelles de l'Afrique semi-aride, à travers différents types de travaux menés en collaboration avec de nombreuses organisations. Ses efforts sont tout particulièrement centrés sur la conservation des sols et la gestion de la fertilité, le développement pastoral et les régimes fonciers ainsi que les problèmes d'accès aux ressources. Les objectifs clés du programme sont de renforcer les liens de communication entre l'Afrique francophone et anglophone, soutenir le développement de la recherche et des ONGs, promouvoir la gestion des ressources depuis la base en s'appuyant sur les compétences locales, encourager l'adoption de méthodes participatives et consolider les droits des usagers locaux.

Ces objectifs sont matérialisés à partir des quatre activités suivantes: la recherche en partenariat avec les organisations africaines et autres acteurs de développement, la formation et vulgarisation des méthodes participatives, la dissémination de l'information et enfin, le conseil auprès des bailleurs de fonds dans le cadre de la Convention de Lutte Contre la Désertification.

**International Institute for  
Environment and Development**  
3 Endsleigh Street  
London WC1H 0DD  
UK

**Tel:** (+44 171) 388 2117  
**Fax:** (+44 171) 388 2826  
**E-mail:** [drylands@iied.org](mailto:drylands@iied.org)

ISSN 1357-9320